

Aux origines du Brexit

Royaume-Uni et Europe : une histoire mouvementée

Par Jean-François Boulet
et Marie-Sarah Delefosse



« En accord avec le souhait du peuple britannique, le Royaume-Uni quitte l'Union européenne. C'est un moment historique. »¹ C'est sur ces mots que Theresa May a annoncé, le 29 mars dernier, avoir déclenché le *Brexit*. Un moment historique qui fait suite au référendum du 23 juin, lors duquel 51,9 % des électeurs britanniques s'étaient prononcés en faveur du *Leave*.



La victoire des europhobes lors du référendum sur le *Brexit* a provoqué une véritable onde de choc outre-manche et en Europe. Une question vient à tous les esprits : comment en est-on arrivé là ?

Depuis son adhésion, tardive, à la Communauté économique européenne (CEE), le Royaume-Uni a adopté une attitude ambiguë envers l'intégration européenne, entre méfiance ancestrale et pragmatisme de circonstance. À l'arrivée, force est de constater que les Britanniques ne font partie ni de la zone euro, ni de l'espace Schengen, deux réalisations emblématiques — quoique controversées — de l'Europe contemporaine. Le Royaume-Uni tient une place à part dans l'Union. Lieu commun ou réalité ? Comment l'expliquer ? Coup d'œil sur les raisons, proches ou lointaines, pour lesquelles l'un des principaux États membres de l'Union a décidé aujourd'hui de quitter le navire.

¹ T. MAY, *Discours du 29 mars au Parlement de Westminster*, Londres 29 mars 2017. (Traduction libre des auteurs).

I. UN MARIAGE DE RAISON

1. Méfiance ancestrale

Le Royaume-Uni n'a jamais été très sensible au discours messianique qui a accompagné les débuts de l'intégration européenne. Même si ce discours exaltant la paix et la prospérité offertes par le projet européen n'a jamais fait l'unanimité, il semble toutefois y avoir laissé une trace dans l'imaginaire collectif. Certes, les vertus de l'Union européenne ne cessent d'être mises en cause, mais subsiste, dans les paroles en tout cas, un certain attachement à l'idée européenne. Cet attachement, réel ou feint, le Royaume-Uni y est étranger. Pour plusieurs raisons.

Outre-Manche, il est de bon ton de se référer au caractère insulaire du pays. Isolé du continent, le Royaume-Uni aurait connu une histoire à part qui expliquerait aujourd'hui son incompatibilité avec la construction échaudée par ses voisins continentaux. Au regard des faits, il y aurait beaucoup à dire sur cette théorie du cloisonnement, dans la mesure où la Manche a rarement constitué un obstacle imperméable aux échanges politiques, économiques et culturels. Jusqu'à la fin du Moyen-Age, les souverains anglais possédaient des terres des deux côtés de la mer et leur royaume s'apparentait à un royaume chrétien comme les autres. Le retrait du continent consécutif à la Guerre de Cent ans, l'émancipation de l'autorité papale avec la naissance de l'Église anglicane et la vocation maritime consacrée par la victoire sur l'Invincible Armada espagnole (1588) ont certes contribué à distancer le Royaume-Uni du continent européen. De cette époque date sans doute l'émergence du sentiment national britannique. Il sera par la suite renforcé par la lutte contre la France révolutionnaire et napoléonienne ainsi que par la constitution d'un immense empire colonial loin des côtes européennes. Pour autant, cette histoire n'a pas empêché le Royaume-Uni de se rapprocher de la France face à l'affirmation de la puissance allemande au début du xx^e siècle, ni d'incorporer l'OTAN dès ses débuts, partageant dès lors sa souveraineté dans un domaine aussi stratégique que la Défense. Sur le plan historique, l'insularité anglaise mérite donc d'être nuancée, suivant les périodes, les domaines d'action et les partenaires concernés. Mais au-delà des faits, l'accent mis sur ce destin

propre aux Îles britanniques a indéniablement forgé une conscience insulaire, qui, elle, pèse bel et bien dans les relations entre le Royaume-Uni et ses partenaires européens.

D'autres facteurs, internes cette fois, ont contribué à renforcer le particularisme anglais. L'attachement à la souveraineté du Parlement est viscéralement ancré dans le cœur des Britanniques. Très ancienne², cette assemblée a posé dès le Moyen-Âge des limites à l'arbitraire royal avant de s'imposer comme le véritable détenteur du pouvoir politique dès la fin du xvii^e siècle. Davantage encore que la personne du roi, c'est le Parlement qui incarne la nation britannique. L'assemblée dispose d'un prestige historique visiblement supérieur à celui des autres assemblées représentatives européennes. Autre avatar de cette longue tradition politique, le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite. Son régime politique repose sur une série de textes historiques et de coutumes non codifiées, non sur un acte formel intervenu à une date précise. Aux yeux des Britanniques, cette continuité est gage de souplesse, de stabilité et de sagesse. Les institutions tirent ici leur légitimité de l'histoire, non d'une idéologie prétendument universelle, contrairement à ce qu'on peut observer sur le continent.

La relative prise de distance amorcée par l'Angleterre au xvi^e siècle, l'idée que les Britanniques ont de leur histoire et l'attachement qu'ils portent à leur tradition politique n'ont fait que renforcer le nationalisme britannique au cours des siècles. À l'arrivée, force est de constater que ce dernier repose au moins partiellement sur une opposition, réelle ou fantasmée, au continent européen.³ Certains historiens britanniques avancent même l'existence d'une forme de xénophobie vis-à-vis des continentaux.⁴ D'autres se contentent d'évoquer un sentiment de différence, voire de supériorité. Un état d'esprit qui ne constitue naturellement pas un terreau favorable aux relations entre l'Île et le continent.

² Même si sa composition fut longtemps loin d'être démocratique.

³ A. GAMBLE, *Between European and America. The Future of British Politics*, Londres : Palgrave Macmillan, 2003, cité par M. GUELDRY, « La Grande-Bretagne et l'Europe : du pragmatisme insulaire au partenariat sceptique », *L'Europe en Formation*, 353, 2009/3, p. 93-110.

⁴ Cependant, ils ne sont pas légions.

2. Pragmatisme d'après-guerre - Un pied dedans, un pied dehors ?

La promesse de paix faite par les Pères fondateurs de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale ne pouvait pas avoir outre-Manche le même écho qu'en France, en Allemagne ou en Belgique. L'Empire pouvait s'en sortir seul, même si, en réalité, la puissance britannique sortait considérablement affaiblie de cette épreuve.

Malgré cette appréhension séculaire, le Royaume-Uni a tout de même fini par rejoindre la Communauté européenne en 1973. Autrement dit, avec quinze ans de retard. Côté britannique, il a fallu un certain temps pour intégrer les bouleversements de l'ordre mondial consécutif à la Deuxième guerre mondiale. La Grande-Bretagne a résisté à l'envahisseur allemand. Auréolé de ce prestige, le peuple anglais n'est guère sensible au discours des Pères fondateurs de l'Europe, insistant sur la nécessité de s'unir pour assurer la paix. Fort de son empire, le Royaume-Uni se perçoit toujours comme une grande puissance autonome, avec les États-Unis comme principal allié. Sur le plan économique, cet immense empire reste d'ailleurs un marché privilégié. Bref, à l'heure où Robert Schuman prononce son discours de 1950, l'Europe n'apparaît ni comme une nécessité politique, ni comme un impératif économique.

Deux éléments vont cependant changer la donne. En 1956, la crise de Suez⁵ démontre avec fracas la perte d'influence du Royaume-Uni face aux deux superpuissances de la Guerre froide. Par ailleurs, la décolonisation réduit progressivement l'horizon impérial, et les débouchés économiques qui l'accompagnaient. Par pragmatisme plus que par enthousiasme, une demande d'adhésion est donc introduite dès 1961, quatre ans seulement après la signature du Traité de Rome. Cette fois, c'est du continent que viennent les réticences. Et plus particulièrement de la France du Général de Gaulle qui, dans les années 1960, opposera par deux fois son veto à l'adhésion britannique.

Cette adhésion tardive au projet européen ne sera pas sans conséquence.

⁵ Pour en savoir plus à propos de la Crise de Suez : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAnalyse?codeAnalyse=215>

Les vetos français garderont le goût d'une humiliation pour une puissance telle que le Royaume-Uni. Ensuite, le pays intègre un projet dont les règles de bases ont été établies sans lui. La tendance fédéraliste du projet des Pères fondateurs n'est pas de nature à rassurer les souverainistes anglais tandis que la politique agricole commune, principale dépense européenne, ne lui bénéficie guère. Un déséquilibre qui mènera à d'âpres luttes dans les années 1980. En résumé, l'aventure européenne du Royaume-Uni commence sur de mauvaises bases. Un départ manqué qui vient s'ajouter à la traditionnelle méfiance des Britanniques face à l'unification continentale.

3. Constantes et incohérence

Cette adhésion de raison sur fond de méfiance originelle a conduit le Royaume-Uni à adopter un comportement à part au sein de l'Union européenne. D'aucuns n'hésitent pas à dénoncer l'incohérence des positions adoptées par les gouvernements britanniques successifs.⁶ Pourtant, l'analyse de la politique européenne du Royaume-Uni fait apparaître plusieurs éléments de continuité.

a. « The Special Relationship »

En premier lieu, il est question de la priorité accordée aux États-Unis en matière de politique extérieure. Ces derniers apparaissent comme le vecteur qui a permis au Royaume-Uni de conserver une influence au niveau mondial. Les États-Unis seraient une sorte de relai agissant là où les Britanniques ne peuvent plus intervenir par eux-mêmes. Conserver ce rôle mondial aux côtés des Américains importerait davantage que de développer le partenariat avec le continent. S'est ainsi développée la rhétorique du « lien spécial » avec les États-Unis prenant racine dans l'histoire et la culture commune des deux pays, quand bien même l'objectif politique était de défendre au mieux les intérêts du pays. Pour rassurer leurs partenaires européens, les dirigeants britanniques ont souvent présenté leur pays comme un pont reliant les deux rives de l'Atlantique, assurant ne pas devoir choisir entre les intérêts européens et américains mais œuvrant au contraire pour le bénéfice des deux entités. La réalité semble toutefois moins idyllique, et le choix s'avère inévitable.

⁶ M. GUELDRY, *op. cit.*

À titre d'exemple, le Royaume-Uni a toujours privilégié l'OTAN au détriment d'une hypothétique défense européenne. Au final, les historiens portent un regard très critique sur les bienfaits de cette « special relationship » qui aurait aveuglé les Britanniques sur leur déclin, limité leur engagement européen, sans apporter les bénéfices escomptés de l'allié américain.⁷ Paradoxe, de leur côté les États-Unis ont toujours appuyé la participation du Royaume-Uni au projet européen.⁸

b. La souveraineté de Westminster

De l'attachement des Britanniques à leurs institutions éprouvées découle par ailleurs leur hostilité à toute atteinte à la souveraineté du Parlement de Westminster. Et donc à l'idée même de supranationalité qui suppose qu'un certain nombre de décisions soient prises au niveau supranational, sans consentement direct des États. Or, cette idée est au cœur même de la dynamique européenne. Le pouvoir d'initiative et de sauvegarde des Traités attribué à la Commission, l'émergence du Parlement européen comme codécideur aux côtés du Conseil des Ministres, l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein de ce dernier ou encore l'emprise de la Cour de Justice en témoignent. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la « méthode communautaire » qui faisait référence à ce mode de décision a d'ailleurs été rebaptisée « procédure législative ordinaire ». Sans compter que la représentation des États au sein de l'Union fait la part belle aux exécutifs, au détriment des parlements nationaux. Pas franchement de quoi rassurer les Britanniques, plus à l'aise dans les organisations internationales plus classiques, basées sur la simple coopération et accordant à chaque membre un droit de veto. En conséquence, le Royaume-Uni privilégie généralement l'élargissement de l'Union à son approfondissement. Lorsque cette poursuite de l'intégration semble inévitable, les Britanniques ne se privent pas de rester en dehors d'un projet qui leur déplaît. C'est le cas pour l'espace Schengen, c'est le cas pour la zone euro.

⁷ Nombre d'entre eux voient cette relation comme étant à sens unique.

⁸ P. SCHNAPPER, « La Grande-Bretagne et l'Europe : le grand malentendu », Paris : Presse de Sciences Po, 2000. Voir également P. MOREAU DEFARGE, « Et si l'Europe, libérée de la perfide Albion, perdait sa boussole ? », *Politique étrangère*, 2015/1, p. 75-86. Notons sur ce sujet la différence de politique du Président nouvellement élu, D. Trump, qui au contraire de ces prédécesseurs, encourage le *Brexit*.

Certaines nuances sont tout de même de mise. La souveraineté réelle du Parlement britannique est déjà largement battue en brèche par le déclin du Royaume-Uni sur la scène mondiale et la mondialisation économique. Sa liberté de décision est relative, comme partout ailleurs. De plus, l'épouvantail supranational fut vraisemblablement moins effrayant lorsque l'approfondissement de l'intégration européenne favorisait les intérêts britanniques. Lorsqu'il fut question d'accélérer la réalisation du marché commun dans les années 1980, perçu comme une libéralisation favorable aux entreprises d'Outre-Manche, Margaret Thatcher a soutenu l'adoption du vote à la majorité qualifiée dans ce domaine, abandonnant son droit de veto sans états d'âme. Les principes cèdent souvent le pas au pragmatisme. Enfin, l'extension, à tout le moins formelle, de la procédure législative ordinaire est loin d'avoir bâillonné les voix nationales au sein de l'Union. Certains domaines, fiscalité et politique étrangère notamment, restent soumis à l'unanimité tandis que la logique du consensus règne bien souvent dans les autres domaines. Surtout, les grandes décisions sont, plus que jamais, prises au niveau des chefs d'États et de gouvernement. Les crises récentes en sont une preuve éclatante. Reste que, sur la scène politique intérieure, l'argument de la souveraineté de Westminster reste porteur auprès des électeurs.

c. Hostilité aux traités

L'absence de constitution écrite au Royaume-Uni suscite le mépris et la méfiance de ses responsables politiques à l'égard des traités qui jalonnent l'histoire de l'Union européenne. Mépris car, loin des envolées lyriques, l'approche britannique est avant tout pragmatique. La mise en œuvre d'une politique importe davantage que les discours solennels. Le contenu doit primer sur la forme. Méfiance face au caractère dogmatique de ces traités qui tendent à figer la réalité là où l'histoire est gage de sagesse et de flexibilité. Que les craintes britanniques devant l'appétit européen pour les grands textes juridiques soient justifiées ou non, le dédain dont ils font l'objet Outre-Manche a souvent conduit à sous-estimer leurs implications pratiques. D'autant plus que le Royaume-Uni semble faire preuve d'une grande rigueur dans l'application de la législation européenne.

d. Libre-échange et intégration négative

Le Royaume-Uni est historiquement attaché au libre-échange et donc à l'abandon des barrières commerciales. Cette tradition remonte aux années glorieuses de l'Empire colonial britannique. En avance sur le plan industriel, le Royaume-Uni ne devait guère craindre la concurrence de ses partenaires commerciaux et cherchait au contraire de nouveaux débouchés pour ses produits manufacturés. Le libre-échange était au départ un choix pragmatique, théorisé par la suite⁹ et devenu une doctrine.

Sur le plan externe, cette libéralisation du commerce ne doit pas s'arrêter aux frontières de l'Union. À nouveau, le continent n'est, aux yeux des Britanniques, qu'un partenaire parmi d'autres. Leurs réticences initiales face au Traité de Rome venaient notamment de la crainte des obstacles qui pourraient entraver leur commerce avec le reste du monde. Les Britanniques préfèrent donc une zone de libre-échange, ouverte sur le reste du monde, à une union douanière, instaurant un tarif extérieur commun. L'hostilité du Royaume-Uni à la politique agricole commune (PAC) peut également être expliquée selon cette doctrine, même si, dans la réalité, le problème de la PAC est surtout qu'elle coûte plus qu'elle ne rapporte aux Britanniques.

Sur le plan interne, l'option du libre-échange se traduit par le privilège accordé à l'intégration négative, la suppression des barrières commerciales existantes, au détriment de l'intégration positive, l'instauration de normes communes. La libéralisation du marché européen est d'ailleurs, nous l'avons vu, l'un des rares domaines où le Royaume-Uni a accepté de bonne foi une entorse à sa souveraineté nationale.

e. L'absence de sentiment européen : source d'instabilité

Si le pragmatisme britannique a pu le mener à intégrer le projet européen malgré les désaccords potentiels, l'absence d'un réel sentiment européen exerce une pression constante sur le gouvernement dans sa politique européenne. L'euroscepticisme semble bel et bien régner au sein de la population Outre-Manche, pour les raisons historiques et politiques exposées jusqu'ici, mais également par ignorance des enjeux européens. Aux yeux des Britanniques, l'Europe reste une préoccupation de second ordre. Les arguments affectifs

⁹ Notamment par David Ricardo, citoyen britannique.

semblent manquer en l'absence d'un véritable sentiment d'appartenance culturelle, là où les eurosceptiques surfent allègrement sur les références historiques glorieuses et les métaphores martiales.

Au sein des principaux partis traditionnels, conservateurs et travaillistes, le débat sur l'Union européenne n'a jamais été réellement clos. La question européenne dépasse d'ailleurs largement le clivage gauche-droite et divise profondément ces grands partis. Pour le gouvernement, il s'agit de jouer le jeu européen sans provoquer de divisions au sein du parti, de surcroît mis sous pression par une population sceptique. Par le passé, les leaders conservateurs Margaret Thatcher et John Major ont payé cher les conséquences de leur politique européenne sur le plan intérieur.

Dernier levier de pression, la presse. S'il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette dernière reflète l'opinion ou au contraire contribue à la modeler, une chose est sûre, la presse d'Outre-Manche est majoritairement eurosceptique, voire carrément europhobe. C'est particulièrement le cas des très conservateurs *Sun* et *Daily Mail*, deux quotidiens d'information de bas étages/sensationalistes les plus vendus au Royaume-Uni.¹⁰ Hystériques et peu au fait des réalités européennes, ils alimentent la méfiance ambiante à coup de formules retentissantes aux accents historiques – comme l'illustre la Une du *Sun* de février 2016 ci-contre. Initialement favorable à l'adhésion en 1975, la presse



¹⁰ Par exemple : « *Sun* says : We urge our readers to beLEAVE in Britain and vote to quite the EU on June 23 », *The Sun*, 16 juin 2016, [en ligne :] <https://www.thesun.co.uk/news/1277920/we-urge-our-readers-to-believe-in-britain-and-vote-to-leave-the-eu-in-referendum-on-june-23/>, consulté le 27 mars 2017.

conservatrice serait aujourd'hui plus eurosceptique que jamais.¹¹ Au point de faire peser sur le gouvernement une pression de tous les instants, comme l'a notamment reconnu Tony Blair¹² en son temps.

Sur le long terme, cet euroscepticisme latent peut être perçu en lui-même comme un élément de continuité mais il est à l'origine de prises de positions et de rebuffades parfois déconcertantes de la part des négociateurs britanniques. Force est donc de constater que les considérations internes dictent largement la politique européenne du Royaume-Uni. Les événements récents en sont une nouvelle preuve éclatante.

II. LE PARI DE CAMERON

Le dernier chapitre des relations tumultueuses entre le Royaume-Uni et l'Union européenne s'est ouvert à Bloomberg, le 23 janvier 2013. Ce jour-là, le Premier ministre conservateur David Cameron promet la tenue d'un référendum sur le maintien du pays dans l'Union après les élections de 2015. Auparavant, il tenterait de renégocier le statut du Royaume-Uni au sein de l'Europe. Du succès de ces négociations dépendait son engagement dans le camp du « oui ». Pourquoi le chef de gouvernement d'un pays historiquement eurosceptique s'est-il lancé dans un pari aussi risqué sans la moindre idée des concessions qu'il pourrait obtenir de Bruxelles ?

¹¹ « Selon une étude de l'Université de Loughborough, 82 % des articles parus ont été hostiles à l'UE. » M. ROCHE, « Theresa May : otage des tabloïdes pro-brexit », *Le Soir +*, 28 mars 2017, [en ligne:] <http://plus.lesoir.be/87738/article/2017-03-28/theresa-may-otage-des-tabloides-pro-brexit>. Voir également J. MARTINSON, « Did the Mail and Sun help swing the UK towards Brexit ? », *The Guardian*, 24 juin 2016, [en ligne :] <https://www.theguardian.com/media/2016/jun/24/mail-sun-uk-brexit-newspapers#img-3>, consulté le 27 mars 2017.

¹² C. HAMPTON, W. HORSLEY, « United Kingdom and EU », in W. HORSLEY, *Goodbye to Freedom ? A survey of Media Freedom across Europe*, Bruxelles : Association of European Journalist, novembre 2007, p. 65.

1. La menace UKIP

Une fois de plus, la réponse est à chercher sur la scène politique intérieure. Longtemps, le système électoral britannique a préservé le bipartisme et l'alternance entre travaillistes (*Labour Party*) et conservateurs (*Conservative Party*), les deux principales formations politiques du pays. En effet, le scrutin majoritaire à un seul tour privilégie les grands partis : le siège de la circonscription revient tout simplement au candidat qui a obtenu le plus de voix, même s'il ne détient pas la majorité absolue. Dans ce contexte, les revendications portées par les formations situées aux extrémités de l'échiquier politique ont souvent été négligées, le risque de les voir percer étant relativement faible. Cette réalité serait toutefois en train de changer. En Ecosse, le *Scottish National Party* (SNP), misant sur le nationalisme régional, est devenu le premier parti, et de loin. Au niveau national, c'est le parti nationaliste et europhobe *United Kingdom Independence Party* (UKIP) qui menace l'hégémonie des travaillistes et conservateurs. Il est devenu le premier parti britannique aux élections européennes 2014, récoltant 26,77 % des voix.

En vue des élections législatives de mai 2015, David Cameron s'est donc senti obligé de réagir en promettant un référendum pour couper l'herbe sous le pied des nationalistes. Cameron se sent d'autant plus acculé qu'au sein même de son parti, les dissensions apparaissent au grand jour, UKIP ayant libéré la parole des Tories eurosceptiques.¹³ Une tactique a priori payante vu que les conservateurs – contraints à une coalition avec les libéraux-démocrates sous la législation précédente – obtiendront la majorité absolue lors des élections de 2015.

L'histoire ne s'arrête cependant pas là. Si les élections de mai 2015 marquent un coup d'arrêt dans la progression de UKIP, la percée des europhobes (12 %) n'en demeure pas moins remarquable. Et surtout, le Premier ministre Cameron se doit désormais d'assumer les conséquences de son inconséquente promesse électorale. La boîte de Pandore est ouverte...

¹³ F. COLLOMP, « Cameron sous pression des Tories eurosceptiques », *LeFigaro.fr*, 17 janvier 2013, [en ligne :] <http://www.lefigaro.fr/international/2013/01/16/01003-20130116ART-FIG00601-cameron-sous-pression-des-tories-eurosceptiques.php>, consulté le 27 mars 2017.

2. Les demandes britanniques

Une fois réélu, David Cameron met donc en jeu l'avenir de son pays au sein de l'Union, annonçant l'organisation d'un référendum avant 2017 ainsi que sa volonté de réformer d'ici là les Traités européens. Il doit s'adonner à un jeu d'équilibriste, vu que sa marge de manœuvre était des plus réduites. Alors que les Britanniques – poussé par UKIP – attendent l'annonce d'une réforme en profondeur, les Européens sont quant à eux, bien plus frileux à l'idée de rouvrir ces Traités. Au regard des défis migratoires et économiques auxquels ces derniers avaient dû faire face, les affaires politiques britanniques paraissent bien mesquines. Vouloir aller plus loin dans les exceptions accordées au Royaume-Uni au sein de l'Union, c'était courir le risque de voir les autres États-membres arriver avec leurs propres revendications en vue d'obtenir un statut spécial. En d'autres mots, céder aux exigences de Londres aurait été un bien mauvais signal à l'heure où l'Europe est plus que jamais remise en question.

Les revendications britanniques sont exposées dans une lettre adressée du 10 novembre 2015 adressée par David Cameron au président du Conseil européen, Donald Tusk. Sans entrer outre mesure dans les détails, le Premier ministre proposait une réforme touchant quatre domaines de la politique européenne.

a. La gouvernance économique

Le Royaume-Uni n'ayant pas intégré la zone euro, il craint que les décisions prises par ses membres puissent défavoriser l'économie britannique, et notamment les intérêts de la City, première place financière d'Europe. Les mesures instaurées par l'union bancaire¹⁴ en matière de supervision et de stabilité financière auraient pu empêcher l'accès à certains produits financiers qui ne respecteraient pas les normes de la zone. C'est du moins ce que les Britanniques veulent éviter... en accordant aux pays situés en dehors de la zone euro un droit de regard sur les décisions qui auraient pu avoir un impact sur leur économie.

¹⁴ Qui regroupe les membres de la zone euro, à titre obligatoire, et les autres États membres qui le souhaitent.

b. La compétitivité

Le Premier ministre a rappelé ici son engagement pour une Europe plus compétitive. Sans avancer de demandes très précises, il était question de réduire les législations inutiles pour faciliter les affaires et de « faire plus » pour la libre circulation des biens, des services et des capitaux. Cette profession de foi libérale n'était guère étonnante de la part des conservateurs britanniques pour qui la plus-value de l'Europe tient avant tout aux débouchés offerts par le Marché commun à une économie britannique fortement dérégulée. Il est d'ailleurs intéressant de noter l'évolution du regard porté par le Royaume-Uni sur l'Europe au regard de sa situation économique. À l'heure d'adhérer à la CEE en 1973, le marché commun apparaissait comme un moyen de libéraliser l'économie au contact de la concurrence européenne. Aujourd'hui, dans la foulée des réformes menées dès les années 1980 par les gouvernements Thatcher, l'Union européenne et ses réglementations seraient devenues un frein à la compétitivité britannique. En résumé, le Royaume-Uni est devenu plus libéral que l'Union.

c. La souveraineté

Les revendications britanniques dans ce domaine étaient avant tout symboliques et relevaient à nouveau de l'extrême sensibilité des citoyens d'Outre-Manche quant à la souveraineté de Westminster. Il était question de spécifier que la résolution des États membres à œuvrer à une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », mentionnée dans le préambule du Traité sur l'Union européenne, ne s'appliquait pas au Royaume-Uni. Une communauté d'intérêt, oui, une fédération, non. David Cameron souhaitait également renforcer le pouvoir des parlements nationaux, proposant la création d'un mécanisme qui aurait permis à un groupe de ces derniers de bloquer l'avancée d'une mesure législative non souhaitée. Enfin, il voulait voir le principe de subsidiarité et le mécanisme censé le mettre en œuvre, mieux appliqués. Ce principe suppose que, dans le domaine des compétences qu'elle partage avec les États membres, l'Union intervient uniquement s'il est plus

efficace d'agir à son niveau qu'à celui des États membres : « L'Europe si nécessaire, la nation si possible »¹⁵. À ce stade, les parlements nationaux peuvent déjà demander qu'une proposition législative soit réexaminée à la lumière de ce principe, sans pour autant avoir le dernier mot.¹⁶

d. L'immigration

Ce dernier aspect était sans doute le plus problématique, car plus concret et plus sensible. L'attachement du Premier ministre à la libre circulation des biens, des services et des capitaux au sein de l'Union semblait bien plus tiède en ce qui concernait les personnes. Destination privilégiée pour de nombreux ressortissants européens, le Royaume-Uni a connu une forte immigration, trop forte aux yeux de David Cameron et de nombre de ses concitoyens. Pour réduire le flux, il était question de restreindre l'accès à la sécurité sociale pour les nouveaux arrivants. Concrètement, les travailleurs immigrés auraient dû attendre quatre ans avant de pouvoir bénéficier de certains acquis sociaux et les allocations familiales envoyées vers l'étranger seraient limitées. Une entorse de taille dans l'un des principes fondateurs de l'Union européenne.

3. Un accord obtenu de haute lutte

C'est lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016 qu'un accord est intervenu parmi les 28 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne autour des revendications britanniques, sur la base de la proposition rédigée par le président Donald Tusk. Les discussions furent longues et ardues entre un David Cameron condamné à rentrer à Londres en vainqueur et les autres États membres, soucieux d'éviter de voir le projet européen disparaître sous les demandes particularistes.

¹⁵ D. CAMERON, « A new settlement for the United Kingdom in a reform european union », *Prime Minister – 10 Downing Street*, 10 novembre 2015, p. 4.

¹⁶ « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, protocole (n°2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », *Journal officiel de l'Union européenne*, 9 mai 2008, n° 115, p. 206-209.

Sur le plan de la gouvernance économique, il était convenu qu'un État non-membre de la zone euro puisse demander au Conseil de réexaminer un acte jugé défavorable par l'État demandeur. Ce dernier n'obtenait cependant pas de droit de veto. Au rayon souveraineté, la fameuse résolution d'œuvrer à une « Union sans cesse plus étroite » n'aurait plus été appliquée au Royaume-Uni, une exemption qui devait être officialisée lors de la prochaine révision des Traités. Le mécanisme visant à assurer le respect du principe de subsidiarité aurait encore été renforcé. Si une majorité de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux considérait que ce principe était bafoué par un acte législatif, ce dernier aurait dû obligatoirement être modifié. Concernant les mesures visant à freiner l'immigration Outre-Manche, les 28 parties prenantes s'étaient engagées à instaurer un « mécanisme de sauvegarde » permettant à l'État membre faisant face à un « afflux exceptionnel » de travailleurs européens de restreindre leur accès à certains prestations sociales, pour une période allant jusqu'à quatre ans après la mise à l'emploi. Il revenait au Conseil de se déclarer sur l'existence ou non de cet « afflux exceptionnel ». Enfin, les allocations familiales envoyées à l'étranger auraient pu être indexées sur le montant en vigueur dans le pays de résidence de l'enfant. Notons que la compétitivité, déjà au cœur de la politique économique des États membres, a fait l'objet d'une simple déclaration de principe.

Cet accord prévoyait sa caducité en cas de décision du Royaume-Uni de sortir de l'UE. L'ensemble des dispositions présentées ci-dessus ont cessé d'exister dès le 24 juin.

4. Who won ? (tradition britannique de la confrontation et nécessité pour Cameron)

Que pouvait-on retirer de l'issue de ces débats ? Qu'a signifié l'accord pour chacune des parties ? Tentative d'analyse.

Côté britannique, les allers-retours vers Bruxelles sont généralement envisagés sous l'angle vainqueur-vaincu, une approche martiale qui dénote avec la culture du consensus à l'œuvre à Bruxelles. La possibilité accordée à un seul

État hors zone euro d'imposer des discussions supplémentaires a été considérée comme une victoire Outre-Manche, même si cet État ne disposait pas de veto final. Le renforcement des garanties offertes aux parlements nationaux tout comme l'exemption accordée au Royaume-Uni en matière d'engagement symbolique au projet européen apparaissaient également conformes aux exigences originelles du Premier ministre. La limitation de l'accès à certaines prestations sociales pendant les quatre premières années de travail sur le sol anglais répondait elle-aussi au souhait des Britanniques, même s'ils avaient espéré pouvoir maintenir ce frein pendant plus longtemps.¹⁷ En revanche, les analyses étaient plus critiques concernant l'indexation des allocations familiales, puisque cette limitation ne concernait que les nouveaux arrivants. Globalement, les demandes de David Cameron n'ont donc pas été balayées par ses partenaires européens, loin de là, mais elles n'ont pas suffi pour autant à satisfaire les pulsions eurosceptiques les plus viscérales.

Côté européen, les analyses sont plus nuancées. Les plus alarmistes ne manquaient pas de dénoncer la création d'une Europe à la carte. Si les aménagements prévus par l'accord étaient théoriquement accessibles à tous les États membres, ils étaient pensés à l'origine pour s'appliquer au cas britannique. Personne n'a été dupe. Selon ses détracteurs, cet accord était une porte ouverte, une brèche, dans laquelle n'hésiteraient pas à s'engouffrer d'autres pays désireux de faire valoir leurs intérêts particuliers au détriment du projet européen. Si les exceptions à la règle pouvaient paraître modestes et encadrées (pas de droit de veto, limitation dans le temps...), elles touchaient néanmoins à des principes fondamentaux. En premier lieu, des États jusqu'ici autorisés à ne pas participer à certaines politiques communes auraient disposé en plus de la possibilité de freiner l'intégration des autres dans ces domaines. Par ailleurs, les obstacles à l'immigration mettaient en cause l'une des quatre libertés de circulation qui sont au cœur du marché unique. Le propos n'est pas ici de vanter les vertus de ces libertés de circulation, mais il est pour le moins interpellant de voir le Royaume-Uni défendre son attachement aux unes et son opposition à l'autre. Exporter ses produits financiers, oui, accueillir les travailleurs étrangers, non. Du côté des pragmatiques, on arguera que l'Europe à la carte existe déjà dans les faits, et que les concessions faites à David

¹⁷ Treize ans au lieu des sept accordés. H. JACOBSEN, J. CRISP, « Cameron veut exclure les Européens de l'aide sociale pour 13 ans », euractiv.fr, 19 février 2016, [en ligne :] <http://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/cameron-veut-exclure-les-europeens-de-laide-sociale-pour-13-ans/>, consulté le 30 mars 2017.

Cameron n'ont fait qu'éclairer cette réalité d'une lumière plus crue. Dans la même veine, les restrictions sociales imposées aux étrangers apparaîtront comme la contrepartie inévitable d'une Europe sociale inexistante. Si les systèmes sociaux de certains États membres attirent des travailleurs, c'est surtout parce que la volonté d'harmoniser les politiques nationales en la matière fait défaut. La concurrence sociale entre les États est un levier de compétitivité comme un autre...

III. DES CIRCONSTANCES FAVORABLES

Les partenaires européens ont donc largement accédé aux demandes britanniques, David Cameron rentrait victorieux à Londres. Et pourtant cet accord n'a pas suffi. Le nationalisme britannique l'a emporté sur le désir d'Europe. Cette victoire du « camp du *Leave* » trouve son origine dans l'histoire mouvementée des relations entre le Royaume-Uni et l'Europe, mais s'ancre également dans un contexte particulièrement favorable.

1. Dissensions au sein des partis traditionnels¹⁸

Une fois de plus, la politique interne revient sur le tapis. On observe depuis une dizaine d'années des évolutions politiques internes qui ont permis d'ouvrir la voie au Brexit. Tout d'abord, les Tories sont de plus en plus eurosceptiques. La pression exercée par la montée de UKIP et son discours europhobe a libéré la parole des conservateurs hostiles à l'Union. Parole d'autant plus libre que le parti a pris un tournant eurosceptique après 2014 afin de reprendre l'électorat populaire de UKIP. Ces divisions ont été mises à jour lors de la campagne pour le référendum, David Cameron ayant laissé les membres de son parti choisir leur camp en conscience. C'est ainsi que Boris Johnson prit la tête de la campagne *Vote Leave* tandis que David Cameron se rallia au Remain.

¹⁸ V. LABORDERIE, *Questions spéciales de relations internationales – Support de cours*, Université Catholique de Louvain, 2016-2017.

Dans le même temps, le Lib-Dem, le parti libéral démocrate britannique, pro-Union européenne est marginalisé. Alors qu'en 2010, il fit une percée à Westminster remportant cinquante-sept députés avec 23 % des voix, lui permettant d'entrer dans un gouvernement de coalition ; il perdit dès 2014 onze de ses douze députés européens et chuta à 8 % aux élections générales de 2015, perdant au passage quarante-neuf sièges. Le parti europhile ne pèse dès lors plus grand-chose dans le débat sur l'Union.

Enfin, alors que le Labour s'était montré euro-enthousiaste tout au long des années Blair, ils ont choisi depuis l'euro-réalisme. Critique de l'héritage blairiste, l'actuel leader du parti travailliste, Jeremy Corbyn, est connu pour être critique envers l'Union, il avait d'ailleurs voté contre l'adhésion du Royaume-Uni lors du référendum de 1975. Si les travaillistes se sont positionnés en faveur du maintien, la campagne qu'ils ont menée en ce sens fut discrète, manifestant même une certaine tiédeur envers une « UE protectrice ».¹⁹

Au moment du référendum, le contexte politique britannique est donc assez instable, la question européenne divisant les partis traditionnels. Ces dissensions ont permis au *Leave* de tracer son chemin d'autant plus facilement que la campagne menée leur a permis d'éviter les dernières embûches.

2. Une campagne passionnée jusqu'à l'hystérisation

De mémoire d'hommes, on a rarement vu en Europe une campagne aussi passionnée, « violente », voire « outrancière »²⁰. Elle s'est caractérisée par son focus sur l'immigration et un climat proche de l'hystérie.

¹⁹ « Royaume-Uni : Corbyn sort du silence pour défendre le maintien dans une « UE protectrice », *LeMonde.fr avec Afp*, 14 avril 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/04/14/royaume-uni-corbyn-sort-du-silence-pour-defendre-le-maintien-dans-une-ue-protectrice_4902280_3214.html, consulté le 28 mars 2017 ; « Brexit : qui est qui ? Les principaux acteurs de la campagne du référendum », *Rtbf avec AFP*, 14 juin 2016, [en ligne :] https://www.rtbf.be/info/dossier/brexit-or-not-brexit/detail_brexit-les-principaux-acteurs-de-la-campagne-du-referendum?id=9325712, consulté le 28 mars 2017.

²⁰ J.-F. HERBECQ, « Le Brexit : une campagne 'd'insultes et d'injures jamais vues' », *RTBF.be*, 23 juin 2016, [en ligne :] https://www.rtbf.be/info/dossier/brexit-or-not-brexit/detail_le-brexit-une-campagne-d-insultes-et-d-injures-jamais-vue?id=9334485, consulté le 28 mars 2017.

a. L'immigration au cœur de la campagne

Si un sujet a déchainé les passions, il semble bien que ce soit l'immigration. Atisée par la presse eurosceptique, la crainte d'un flux migratoire incontrôlable apparaît comme le maître atout de la campagne pour le retrait. Cette préoccupation coïncide avec la montée d'UKIP et est donc directement à la source du référendum promis par David Cameron. L'afflux d'étranger nuirait à l'économie du pays, entre emplois pris aux travailleurs britanniques et coûts pour les finances publiques. Sans compter l'ambiance anxiogène liée aux récentes attaques terroristes, assimilant migration et insécurité.

La réalité est pourtant bien plus nuancée. Si ces dernières années ont vu la bonne santé de l'économie britannique attirer de nombreux travailleurs étrangers, la pression migratoire qui s'est exercée sur le pays ces quinze dernières années n'a rien d'exceptionnel. Ensuite, de nombreux secteurs, finance en tête, dépendent largement de l'existence d'une main d'œuvre étrangère hautement qualifiée. De manière générale, le vieillissement de la population exige d'ailleurs le remplacement des travailleurs partant à la retraite, un vide que le réservoir de travailleurs britanniques ne permet seul de combler. S'ils bénéficient naturellement des prestations sociales et du système éducatif en place, les migrants habitant au Royaume-Uni (jeunes, qualifiés et au travail) représentent un bénéfice net pour l'économie et les finances du pays.

En réalité, les reproches adressés aux migrants révèlent des problèmes plus profonds que les gouvernements successifs n'ont pas réussi à juguler. La faiblesse des salaires et l'incurie des services publics sont dus à la crise économique de 2008 et aux politiques d'austérité qui l'ont accompagnée. Il en va de même pour le manque de logements accessibles. Faire porter le chapeau aux étrangers est la tactique la plus commode pour ne pas devoir affronter les responsabilités. Employée sans surprise par UKIP, elle fut malheureusement davantage relayée que combattue par les partis traditionnels. Avec pour résultat final, des fausses certitudes solidement ancrées dans l'esprit de nombreux citoyens britanniques.

b. Hystérisation de la campagne

Le vote du 23 juin reflète donc au moins autant un mécontentement des politiques menées par le gouvernement britannique qu'un rejet de l'Union. Le « camp du *Leave* » ayant choisi le Bruxelles Bashing et des méthodes populistes pour arriver à leurs fins, n'hésitant pas à mentir pour servir ses intérêts. Un des arguments principaux, par exemple, concernait la possibilité de refinancer le système de sécurité sociale britannique. Tout au long de la campagne, les *Brexiters* n'ont ainsi cessé d'affirmer que le retrait de l'Union permettrait d'économiser au Trésor britannique 350 millions de livres par semaine, lesquels pourraient être réinvestis directement dans le NHS (*National Health Service*). Un mensonge éhonté puisque l'économie nette maximale en cas de sortie ne s'élèverait en réalité — de l'aveu même du leader de l'UKIP, Nigel Farage, au lendemain du référendum — qu'à 140,1 millions de Livres.²¹

Les *Brexiters* ne se sont pas limités aux arrangements de la vérité et autres « vérités alternatives » pour parfaire leur argumentation, ils ont également joué sur le sentiment d'insécurité de la population, menant une véritable « campagne de la peur ». Le point d'orgue fut la diffusion d'une affiche du parti UKIP représentant une vague de migrants affluant vers le Royaume-Uni. Affiche qui n'est pas sans en rappeler d'autres, utilisé en son temps par la propagande nazie.²²

²¹ Le détail de cette économie nette ainsi que d'autres conséquences économiques du Brexit sont présentés dans la troisième analyse de notre série sur le Brexit, *Les enjeux des négociations des négociations*, avril 2017, CPCP.

²² C. ROLIN, « Référendum sur le Brexit : il n'y aura que des perdants », *Le Soir*, 22 juin 2016.



Comparaison entre l'affiche de UKIP et celles de propagande nazie²³

Cette « campagne de la peur », les discours de haine ainsi que les méthodes populistes employées par les *Brexiters* ont contribué à instaurer un climat d'hystérie autour de cette campagne. Hystérisation qui a malheureusement connu son apogée avec le meurtre de Jo Cox, jeune députée travailliste pro-UE, tuée par un militant lié à l'extrême-droite.

La campagne pour le référendum sur l'avenir du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne a ainsi dépassé la raison pour entrer dans le domaine des passions et des émotions, au détriment de tout débat de fond. Si les arguments des deux camps ont été largement médiatisés, aucun grand débat contradictoire n'a en effet eu lieu. Moments importants dans une élection, nous semble-t-il, afin de démontrer la force des arguments et comprendre les positions de chacun. Ces discussions contradictoires auraient peut-être pu permettre de ramener la question européenne dans un domaine plus rationnel.

²³ Comparaisons effectuées par des internautes sur des médias sociaux. Image issue de l'article de M. WILLIAMS, « The Scot behind the social media outcry linking UKIP migrants poster to Nazi propaganda », *The Herald*, 21 juin 2016, [en ligne :] http://www.heraldsotland.com/News/14569148.WATCH_Scot_behind_Farage_social_media_outcry_compares_UKIP_migrants_poster_to_Nazi_propaganda/, consulté le 27 mars 2017.

CONCLUSION

De son désengagement initial au référendum du 23 juin, en passant par son adhésion tardive, le Royaume-Uni et l'Union européenne ont toujours entretenu une relation complexe. Si le pays occupe une place à part, c'est en partie en raison de son histoire, ou, plus exactement sans doute, de l'interprétation que les Britanniques en font aujourd'hui. Une histoire mouvementée qui prend aujourd'hui un tournant plus radical. Poussés par les nationalistes d'UKIP, mais également par ceux de son propre camp, le Premier ministre David Cameron a choisi la fuite en avant, ouvrant par là même la boîte de Pandore²⁴. Les quelques concessions obtenues de ses partenaires européens n'ont pas suffi à convaincre une majorité de citoyens britanniques. La campagne menée par les deux camps, laissant une large place à l'émotionnel, a noyé un débat qui s'est finalement résumé au sentiment profond des Britanniques. Tout cela, sur fond de problèmes économiques rencontrés par les classes populaires²⁵, a permis au *Leave* de l'emporter.

L'histoire ne s'arrête cependant pas là. Au lendemain de ce référendum, de multiples questions demeurent, sur les conséquences immédiates, la procédure à suivre pour quitter l'UE ou encore les enjeux des négociations qui s'ouvriront prochainement entre l'UE et le Royaume-Uni.

Jean-François BOULET est historien.

Marie-Sarah DELEFOSSE est chercheuse au sein du PEPS au CPCP. Elle est titulaire d'un master en sciences psychologiques à orientation « organisation, travail et société ».

²⁴ L'attitude de David Cameron sur la question du Brexit est d'ailleurs assez caractéristique du numéro d'équilibriste qu'ont toujours dû jouer les Premiers ministres britanniques sur la question européenne : continuellement à mi-chemin entre loyauté à l'égard de l'Union et prise en compte d'une opinion publique eurosceptique. Le vote en faveur du Brexit résulte à cet égard de leur absence de volonté (ou de courage) à susciter un réel intérêt pour l'Europe.

²⁵ Tels que la faiblesse des salaires et l'austérité imposées par les gouvernements.

POUR ALLER PLUS LOIN.

- « [Dossier spécial] Brexit : quelles menaces pour l'Europe ? », *Toute l'Europe.eu*, 6 septembre 2016, [en ligne :] <http://www.touteurope.eu/actualite/dossier-special-brexit-queelles-menaces-pour-l-europe.html>.
- CROWLEY J., « Le Royaume-Uni, le Commonwealth et l'Europe », *Politique européenne*, 6, 2002/2, p. 36-52.
- DELEFOSSE M.-S., *Brexit : les enjeux des négociations*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », avril 2017.
- GOWLAND D., TURNER A., WRIGHT A., *Britain and European integration since 1945 : on the sidelines*, London : Routledge, 2010.
- GUELDREY M., « La Grande-Bretagne et l'Europe : du pragmatisme insulaire au partenariat sceptique », *L'Europe en Formation*, 3/2009, n° 353 - 354, p. 93-110.
- PERTUSOT V., « Brexit : les risques du référendum », *Politique étrangère*, 2016/1, p. 135-147.
- SCHNAPPER P., « La Grande-Bretagne et l'Europe : le grand malentendu », *Paris : Presse de Sciences Po*, 2000.
- WALL S., *A stranger in Europe. Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford : Oxford University Press, 2008.

BOULET J-F, DELEFOSSE M-S, *Aux origines du Brexit, Royaume-Uni et Europe : une histoire mouvementée*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2017/03.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

« En accord avec le souhait du peuple britannique, le Royaume-Uni quitte l'Union européenne. C'est un moment historique. » C'est sur ces mots que Theresa May a annoncé, le 29 mars dernier, avoir déclenché le Brexit. Un moment historique qui fait suite au référendum du 23 juin, lors duquel 51,9 % des électeurs britanniques s'étaient prononcés en faveur du *Leave*.

La victoire des europhobes lors du référendum sur le Brexit a provoqué une véritable onde de choc outre-manche et en Europe. Une question vient à tous les esprits : comment en est-on arrivé là ?

Depuis son adhésion, tardive, à la Communauté économique européenne (CEE), le Royaume-Uni a adopté une attitude ambiguë envers l'intégration européenne, entre méfiance ancestrale et pragmatisme de circonstance. À l'arrivée, force est de constater que les Britanniques ne font partie ni de la zone euro, ni de l'espace Schengen, deux réalisations emblématiques – quoique controversées – de l'Europe contemporaine. Le Royaume-Uni tient une place à part dans l'Union. Lieu commun ou réalité ? Comment l'expliquer ? Coup d'œil sur les raisons, proches ou lointaines, pour lesquelles l'un des principaux États membres de l'Union a décidé aujourd'hui de quitter le navire.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 – info@cpcp.be

www.cpcp.be



Chaque jour des nouvelles du front !

www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles
en téléchargement libre :

www.cpcp.be/etudes-et-prospectives